公共政策中的專家政治與民主參與：

以高雄「跨港纜車」公民共識會議為例*

*蔡宏政 南華大學應用社會學系副教授（hjtsai@mail.nhu.edu.tw）。本文為國科會專題計畫「政府、媒體與科學專業：長期審議民主與風險治理」（計畫編號：NSC 97-2515-S- 343-002-MY3）的部分成果。感謝陳東升教授與林國明教授引介作者進入公民會議，並慷慨提供公民會議資料。本文曾於2008 年 9 月清華大學所舉辦的社會學理論工作坊中發表，感謝評論人王崇名教授以及與會學者給予寶貴的意見。另外，作者也受益於張恆豪教授提出的建設性評論。最後，作者要特別感謝台灣社會學刊編輯委員會，他們投入許多時間使本文的論證能夠更加圓熟。當然，文中有任何不足之處仍由作者負責。

公共政策中的專家政治與民主參與：以高雄「跨港纜車」公民共識會議爲例

中文摘要

審議民主的支持者認為，審議民主一方面可以通過公民們集思廣益的辯難來避免專家政治的知識獨斷（民主原則），另一方面又能夠經由公民們追求「共善」的理性論證來提升民主決策的品質（知識原則），審議民主因此是通過「多元」與「審議」來兼顧公共決策中的民主參與與專業理性。本文首先從審議民主的文獻爭論中指出，知識原則與民主原則其實存在著矛盾，主要是因為審議民主的理論爭議中，對何謂「理性審議」欠缺一個知識論的說明。在第二部分我們論證，專業知識之所以被認為比常識優越，是因為傳統上認為它是邏輯有效與經驗客觀的，但是「客觀的」經驗事實其實是滿載理論意義的（theory-laden），而理論的邏輯有效性是跟其它配套理論形成一種網絡式的互相解釋。因此知識真值的成立存在著一種內在的不確定性。這種不確定性使得各種可能的理性觀點平等地浮現。因此，一個共識或公共決策得以做成，必須依靠某種超越這些同等理性的觀點之決斷，這個決斷本質上就是一種權力的支配。因此，審議民主一方面雖然可以解釋為決策權力的民主化，但是同時也是一種倚賴知識為工具來進行的權力支配活動。在第三部分中，我們則以高雄跨港纜車公民共識會議為例，說明它的舉辦、爭議過程與最後的共識是如何在各種知識與權力的歷史條件中互動產生的。

關鍵字：專家政治、審議民主、知識的不確定性、公民共識會議

Technocracy, Democratic Participation, and Deliberative Democracy: The Case Study of Cable Car Citizen Conference

Hung-Jeng Tsai

Department of Applied Sociology, Nanhwa University

Abstract

In the process of policy-making, technocracy easily leads to elitism, while appealing to people's preference often lacks essential deliberation. Proponents for deliberative democracy argue that deliberative democracy can avoid the dogma of technocracy through citizens' participation (the principle of democracy) and, at the same time, promote the quality of democracy by employing citizens' deliberation for pursuing common good (the principle of knowledge). Deliberative democracy is therefore capable to combine democratic participation and professionalism in public decision-making. This article first argues that knowledge has its inherent uncertainty. Theoretically, different deliberative viewpoints could find different auxiliary conditions to support their own arguments that are equally rational. To promote a certain viewpoint as a consensus, therefore, needs power to suppress other equally rational arguments. Thus while deliberative democracy is one way to democratize decision-making power, it is also an activity of domination through knowledge of making arguments. In the case of Kaohsiung cable car citizen consensus conference, we find how deliberation actions interact with many historical contingencies in changing. Its final consensus is thus a consequence of knowledge-power complex that includes both rational deliberation and various 'irrational' factors.

Key words: technocracy, deliberative democracy, uncertainty of knowledge, citizen consensus conference

公共政策中的專家政治與民主參與：以高雄「跨港纜車」公民共識會議為例

Robert A. Dahl 曾經將「民主」定義為：「政府不斷反應具有政治平等地位的公民之偏好（preference）」。根據此一定義，我們可導出民主政治的三個必要條件：（1）、公民要有表達偏好的自由；（2）、公民們要能以個別或集體的行動向他們的公民同胞或政府，表達其偏好；（3）、政府應當平等地處理公民的偏好。因此，民主政治必須要能在制度層次維持公民多元偏好的公平競爭，而公民的普遍參與也才能使各種偏好儘可能地呈現出來，互相競爭。選舉民主之所以成為民主政治的核心，乃是因為它相對而言較能體現多元偏好的平等參與以及和平公開的競爭（Dahl 1989: 3-7）。

然而，「民意如流水」，公民的集體喜好有時像時尚流行一樣變動不居，有時候則因為各種理由被激化成無法溝通與妥協的對立僵局。不管是哪一種情形，單純的集體偏好加總都可能欠缺公共政策的重要質素：理性論證、具經驗可操作性、並以公共利益為最終目標。事實上，支持專家政治（technocracy）的人最常舉出的理由就是，由於現代社會中的專業分工日趨複雜，一般公民不僅是政治上冷淡的，而且因為專業知識的不足，他們表面上的「偏好」甚至於是可被操弄的，所以常常是「民粹的」。因此，基於專業分工的理由，公共決策中的爭議，理當由相關的專家依據其「客觀」、「中立」的專業知識來解決，才是「理性討論」的。對這一主張的人來說，公民的普遍參與恰恰會對治理的穩定性造成危險的後果，一個穩定的治理必須以少數菁英為中心，民主的主要功能是在於經由選舉把被認為不適任的菁英刷下的負面控制而已。[1]然而，一個明顯的問題是，如果一般民眾沒有足夠的知能對個別法案參與意見，那他們又怎麼有能力判斷誰是適合負責執行這些

[1] 熊彼得（Joseph Schumpeter）在他的 *Capitalism, Socialism, and Democracy.*所持的論點就是一個著名的典型。

法案的菁英呢？

1990 年代以來興起的審議民主（deliberative democracy）對這個問題提出進一步的思考。就寬泛的定義而言，審議式民主指涉的是：具正當性的法律制定必須立基於公民們爲求共善，而以平等、公開的理性思慮與論辯所達成之共識。它的理想是一個以公民之「實效理性（practical reasoning）」爲基礎的政治自主性。這樣的理想預設了公民們有能力相互諮詢，並且在面對法律與政策爭議時會以公共福祉（commonwealth）爲目的，也就是康德所說的，「理性的公共使用（the public use of reason）」（Bohman and Regh 1997: ix）。

審議民主的主要目標在恢復民主之真義，也就是「透過民主所能控制的程度不能只是象徵性的，而必須是實質性的，由勝任的公民們所參與完成的」（Dryzek 2000: 1）。國內推動審議民主的學者綜合各家之言，認爲審議民主的主要理念應該是，「公民是民主體制的參與主體，而公民的政治參與，不應該侷限於投票，或者陳請、請願與社會運動等政治行動；參與者應該在資訊充分、發言機會平等與決策程序公平的條件下，對公共政策進行公開的討論，提出合理的方案或意見來說服別人，同時也在同理的立場上來聆聽、理解別人的意見和關切；透過相互論理的公共討論，較佳的議論得以勝出成爲政策主張」，簡言之，審議民主所揭示的重要原則是，「平等、公開、包容、資訊透明、相互尊重和主動參與」（陳東升、林國明 2005：5）。他們特別指出此一民主參與的方式對台灣民主轉型所具有的意義：第一、理性批評的公共討論作爲台灣民主進一步深化的關鍵；第二、公共討論的審議過程有助於化解「民主與專業」的政策爭議（陳東升、林國明 2005：6-9）。

審議民主在台灣的具體實踐經驗以「公民共識會議」爲主。公民共識會議是通過嚴密設計的議程，確保會議中各種立論可以在平等公開的條件下進行討論。其程序大致如下，首先是選出一群公民小組，在爲期兩天左右的「預備會議」中，研習「可閱讀資料」（readable materials），並接受專家上課與對談，以便對討論主

題的爭議性論點有基本的「政策知能」。爲了編輯「可閱讀資料」，也爲了選擇「預備會議」的授課專家，主辦單位會成立一個「執行委員會」（steering committee），將各種論點的提倡者納入，以盡可能地兼顧不同觀點的呈現。在完成第一階段的學習之後，第二階段則是開放給媒體與公眾旁聽的「正式會議」，由公民小組自行決定邀請各方面的學者專家，對各種觀點作進一步的討論與質疑。在各種異質性的觀點與經驗事實中，公民小組的成員「在互相了解、彼此尊重的基礎上溝通意見，以對政策爭議形成理智的集體判斷」。最後，公民小組將此一集體判斷寫成共識報告，向社會大眾公布，並做爲決策的參考（陳東升、林國明 2005：26）。

由於將審議導入民主政治之中，因此審議民主被期待可以兼具公民偏好加總與專家政治的優點。一方面，審議民主強調，公共政策的決定不能只是單純地訴諸公民偏好的加總，公共決策需要立基於（比常識）更好的專業知識（知識原則）；另一方面，審議民主的提倡者又認爲，專家政治雖然使得公共決策立基於專業知識之上，但是由於公共政策所牽涉到的變數之複雜性，以及民主社會中價值選擇的多樣性，民眾對爭議中的公共議題所發展出來的論述與風險認知，不見得比專家的專業知識更不真實，所以即使是專業的公共政策也需要納入更寬廣的民主參與（民主原則）。總之，一個理想狀況下的審議民主運作模式是兼具「專業知識的理性討論」與「公民社會不同觀點的平等參與」，經由對政策爭議的公開討論，來達到一個以共善（common good）爲目的的共識結論。

但是，兼顧這兩個原則其實存在著內在矛盾。「知識原則」強調公共決策需要審議，因爲民眾偏好所立基的「常識」，其品質不夠好到足以成爲決策的依據，因此需要專業知識的精鍊；然而另一方面，「民主原則」卻又主張「民眾的風險認知不見得比專家的專業知識更不真實」，因此專家知識需要民主程序的確認。但常識如果不比專業知識更不真實，那麼常識爲何需要專業知識來增進其審議能力呢？因此，把「審議」跟「民主」放在一起，就會產生公共決策到底要立基於多數人

的偏好，還是少數人的專業知識的問題。審議民主提倡者的理想解決方式是將民眾的知識水準提高到專業程度，那就在維持了民主多數決的同時，也提升了民主討論的品質。然而這樣的主張其實就假設：（1）公共決策應該立基於更好（或者說是，更理性、更客觀、更正確）的專業知識，（2）在公共決策中，少數人的專業知識的確優於多數人的常識，因此唯有提高常民的審議能力，才能真正提升公共政策的品質。審議民主之所以有別於選舉民主，正是在於它的「知識」特徵，但是過於強調這一「知識水準」的重要性，常常會減低甚至於排除多數決的正當性，這對珍視民主多元價值的學者來說是一個難以接受的論點，這種知識原則與民主原則的矛盾以不同的議題，一再地出現在審議民主的各種爭論中。

本文首先從審議民主的文獻爭論中指出，知識原則與民主原則的矛盾一直沒有得到適當的解決，主要是因爲審議民主的理論爭議中，對何謂「理性審議」欠缺一個知識論的說明，以致於審議與民主彼此之間的關係常常發生杆格。在第二部分我們論證，專業知識之所以被認爲比常識優越，是因爲傳統上認爲它是邏輯有效與經驗客觀的，但「客觀的」經驗事實其實是滿載理論意涵（theory-laden），而理論的邏輯有效性則跟其它配套理論形成一種網絡式的互相解釋。如何選擇某個網絡解釋而排除另一個網絡，這個選擇本身是無法「客觀理性」地決定的，因此知識真值的成立有一種內在的不確定性。這種不確定性使得不同審議觀點的差異，無法有普遍、非個人化的「客觀理性」基礎來比較其優劣。公開平等的討論只能讓各種可能的「理性」觀點平等地浮現。共識或公共決策得以做成，必須依靠超越這些同等理性觀點之決斷。這種決斷在選取某一解釋觀點時，就是對其它理性論述進行排除，本質上是一種權力的支配。因此，審議民主一方面雖然可以解釋爲決策權力的民主化，但同時也是一種以知識爲工具而進行的權力支配活動。在第三部分中，我們以高雄跨港纜車公民共識會議爲例，說明它的舉辦、爭議過程與最後的共識，是如何在各種知識與權力的歷史條件中互動產生的。

在結論中我們指出，與選舉民主相較，審議民主的優點是面對一項公共爭議時，能夠經由多元的知識觀點，進行比一般常識更有邏輯性的探討。但是，審議民主因此也會賦予擅長知識論證的公民更大比例的支配權力。過於強調公民會議的結論是品質較好的理性共識，因此應該成爲政策決定的依據，有時候就會與依據選舉民主的決定相衝突。如果我們能認識到知識具有內在的不確定性，那麼，公民會議的審議行動之價值應該是更強調促進人們進一步理解爭議中的公共議題所可能存在的多元觀點，品質較好的理性共識只是一個歷史過程中的「暫訂協議（modus vivendi）」，需要在不同的歷史時刻中不斷地被再定義以保持其活力。

一、「審議」如何「民主」：知識原則與民主原則的擷抗

審議民主希望兼具「公民社會不同觀點平等參與」與「專業知識理性討論」的理想，這其實就構成了支持審議民主的兩個主要論證。第一種意見是平等多元參與論，它主張審議民主的核心價值是道德性高於知識性的。審議民主之所以值得提倡是由於它在更深一層次上體現了公民普遍、直接的參與，也就是公民們的政治平等與價值多元（Christiano 1997: 243-277）。對擁護這一論點的人而言，有無達到共識（更不論有效與否）並非他們最關心的重點。重點是避免審議民主成爲一種菁英主義傾向的民主實踐形式。也就是在提升公民普遍直接參與的同時，防止審議民主進行的形式在實質上造成偏好較高收入、高教育程度、或原先就較容易有管道發聲的個人與團體，導致大部分公民們的「政治貧窮」。這一論點重視民主大過於審議。

對支持平等多元參與論者來說，無可迴避的挑戰是公共決策中專業知識有效性的問題。如果專業知識一再證明它在公共決策上可以產生更有效的結果，那麼，專家政治的基本信念，亦即專業知識是各種常民的經驗知識經過「客觀」與「普遍有效」的概念結構所過濾與濃縮而成的，是民眾常識的擴大與精鍊化，也就獲

得辯護。因此公共決策中的爭議，理當由相關的專家依據其專業知識來解決，專家意見也就很快地會在實質的政策決定過程中取得壓倒性的優勢地位。民主審議只會是在專家政治所定義的架構之下進行，「公民的普遍參與」很快地會淪於專家對社會大眾「因無知而產生誤解」的宣導管道，民主審議的共識則如同熊彼得所言，是可以被工具性操作的結果。因此平等多元論者需要論證，公民的普遍參與在知識的客觀有效性上不必然較專家知識更為低階。

支持審議民主的第二種意見是審議結果論，以 Jon Elster 為例，認為政治本身並不構成一種目的，它只是達到某種目的的工具，因此關於實質的政策制訂的種種政治活動，的確充滿著各種利益競爭與妥協的行動模式。然而，另一方面，政治的本質是一種公共事務，所以它也必須超越單純地將個人私利加總的計算模式。對 Elster 而言，審議式民主的價值就在於透過審議的過程產生對集體更好的共善，實踐過程本身也許會有公民教育的好處，但這只是一項「副產品」，它並不構成審議民主的內在價值（Elster 1997: 3-27）。這個論點偏好審議結果多於民主，因為重要的是最後結果要能夠通過審議產生更好的集體共善，而不是平等多元的參與。

然而，對平等多元參與論者而言，Elster 的回答實際上是遺留下更多需要進一步精鍊的問題。現代社會包括了多元與異質之價值觀與利益團體，公民們如何能夠單純地經由理性的公共審議，就可以得到超越私利、以共善為導向的共識方案呢？關於這個問題，Harbermas 提供了他的著名答案，共善指的不是 Plato 與 Aristotle 的共和國理想：共享的傳統與價值德理念，而是一種理性、共識取向的公共論述空間。審議式民主的討論過程與共識的取向體現了公民社會中的合理性（reasonableness）與溝通理性（communicative rationality）（Harbermas 1997: 35-63）。但是這樣的答案只是讓我們又回到「平等多元參與論」的問題：誰來定義溝通理性，或理想的公共論述空間？

這也就是說，審議民主的「平等、公開、包容、資訊透明、相互尊重和主動參與」「等理想不是自明的，它需要外在的知識判準來決定參與討論的「相關」成員與資訊爲何。[2]Estlund 就認爲，較完整的審議民主必須在平等的道德性向度上，添加一個知識上的正確性考量，他稱之爲「民主權威的知識向度（epistemic dimension of democratic authority）」。不過，Estlund 亦認知到，太強調在知識上必須產生正確的結論可能會威脅到審議的民主特性，而且也很難保障少數人的觀點能被適當的尊重。因此 Estlund 主張審議民主的正確性標準應該具有一種「非完美傾向」（imperfect tendency），亦即一項決策的知識正確性僅在於它暫時比其他的可能途徑更優越（Estlund 1997: 173-200）。但是，決策知識正確性的「更優越」標準是什麼呢？這個「知識向度」仍然是一個難以迴避的問題。

跟隨 Beck 的風險社會理論脈絡，國內學者也主張風險乃是社會全體所建構，因此常民的常識不見得比專家的專業知識更不真實。「如 Beck（1992: 166）所言，科學事實，『不過是對可以用不同方式發問的問題的回答』；你從不同的價值、前提和假定出發，你就得到不同的科學技術的事實。換言之，技術知識和價值觀點，不是可以清楚地截然劃分。風險的溝通其實是不同文化價值的對話。」（陳東升、林國明 2005：25）但是這個論點只說明了，常識可以是各種假設與因果推論中的其中一種，它雖然不會比專業知識更不重要，但也沒有比專業知識更重要。邏輯上我們只能得出風險機率的相對性概念，而無法得出「在同理的立場上來聆聽、理解別人的意見和關切；透過相互論理的公共討論」，就可以使「較佳的議論得以勝出成爲政策主張」（陳東升、林國明 2005：6-9）。「較佳」的議論意味著存在一個比較標準，可以判別專業知識與常識之間的優劣。再一次地，在審議民主希望公共決策中能兼具「專業知識的理性討論」與「公民社會不同觀點的平等參與」的優點時，又遭遇知識客觀有效性的問題。可惜在上述審議民主的討論中，並沒有見到關於這個比較標準的討論。

[2] 在台灣的公民會議中，這部分的工作是由執行委員會所決定，具體的分析請見第三部分。

因此審議民主有一個最基本的知識論問題要解決：如何判定民眾的常識不夠「真確」（true），以致於需要「專業知識」來提升他們審議的能力？我們又是根據什麼樣的「真理」（truth）標準來論證，常民知識的「真值」（truth）不比專家知識差，所以必須進行民主討論？這牽涉到一個知識權力觀點的重大差異，前者傾向於專家政治的菁英支配，後者則強調每個人（或群體）在真理詮釋上的平等地位，因此民主原則具有優位性。有關審議民主的文獻中，這個兩難以各種不同的矛盾形式一再出現，但卻沒被解決。台灣在移植公民共識會議的形式時，對這個內在的知識論兩難同樣沒有處理，高雄跨港纜車公民共識會議之所以重要，就是因爲它以比較尖銳的衝突呈現了這樣的問題。爲了理解知識與權力之間的關係，我們先討論知識爲何具有內在（也就是邏輯）的不確定性。

二、專家知識與常民知識：知識內在的不確定性及其權力意涵

主張專家政治的人對選舉民主最大的疑慮是，一大群「無知」的民眾在多數決的民主政治中，將會以純然的人數優勢掩蓋了對「客觀事實」的「理性」討論，從而對公共決策做出錯誤的判斷與選擇。民眾固然擁有他們從日常生活經驗得到的「常識」，但常識侷限於個別經驗，而且經常是邏輯混亂的。相對地，專業知識則是由各種普遍有效的命題依照嚴密的邏輯關係所組成，並經過客觀的經驗事實加以驗證（confirmed）或否證（falsified），是生活經驗內容的普遍化與精鍊化，專業知識因此在「經驗客觀性」與「邏輯有效性」的標準上都優於一般民眾特殊的經驗知識。事實上，一般人的各種生活經驗（如石頭落下、物體碰撞、日出日落）反而經常被要求必須透過某種解釋範圍廣泛的專業知識（牛頓運動定律）才能獲得「正確」的詮釋。順著這種觀點推論下來，民眾建立在不同假設和理性上的風險知識要不就是對專業評估的誤解，因此透過專業知識的「溝通」就可以獲得釐清；要不就是「政治干預專業」，以致於政策的制訂必須把「非專業」的因素納入

考量，以便取得「民主的妥協」。

然而，這種邏輯實證主義式的解釋模型有一個主要的困難。一個抽象的理論概念首先要進行具有經驗內容的操作型定義（operational definition），才能夠對該理論命題之真值進行經驗上的驗證或否證。因此操作型定義化一個理論概念就會牽涉到與理論概念配套的經驗事實（稱為該理論的「輔助條件」）是否為真的認定問題，而如果我們進一步去驗證相關經驗事實之真值，又會產生支持該經驗事實的理論命題（及其相關經驗事實）是否為真的問題。因此，一個理論命題的真假牽涉到我們如何採信相關輔助條件，以及支持這些輔助條件的配套理論之真確性問題。「客觀的」經驗事實是其實滿載理論意義的（theory-laden），而理論的邏輯有效性乃跟其它配套理論形成一種網絡式的互相解釋。[3]因此，專業知識與其它形式的知識一樣，都會牽涉到理論概念與相關經驗事實如何被組建並採信為真的主觀認定，不同的主觀認定因此構成對某個知識命題為真的主觀差異，這種差異無法經由「客觀」的經驗事實或「普遍有效」的邏輯關係來消除，它也是無法藉由蒐集更多的經驗資料就可以減低的。[4]

換句話說，邏輯有效的普遍命題與輔助條件的經驗內容之間一直存在著一個邏輯的缺口（gap），使用任何普遍命題來解釋經驗事實，或用經驗事實來驗證理論，是不可能有邏輯上「無縫隙」（seamless）的有效推論的。這意味著一切「真的」、「客觀的」知識命題固然都需要客觀的經驗事實與有效的邏輯推論，但它們卻關鍵性地依賴於知識創造者與接受者的主觀認定，是主觀認定把經驗事實的客

[3] 著名的杜恩－蒯因論題（Duhem-Quine thesis）以邏輯分析的形式表明，我們絕不可能獨立地對單一理論做確實的檢驗，因為測試該理論的經驗內容需要預設更多的「輔助假設」，因此被檢驗的只能是整個理論架構，也就是一個「信念之網」（web of belief）。因此任何一個理論在面對否定的證據時，還是可以站得住腳（Sismondo 2004: 15-17）。Michael Polanyi 則直接明言所有的人類知識都是「默會知識」（Polanyi 1974），我們要選擇何種信念之網只能訴諸個人默會的判斷。

[4] 在科學哲學的知識論爭議中，孔恩（Kuhn 1969）使用「典範」這個概念來解消這種知識的不確定性，其知識論的根源則是 Michael Polanyi 默會致知的「個人知識」(Polanyi 1974)。Lakatos(1970)則致力於將這個不確定性從歷史主義中搶救回來，重新安置於邏輯主義的基礎上。其辦法是將否證的對象由一個科學理論改為一系列的科學理論，稱之為「研究綱領」（research programme），Lakatos 允許科學家在面對經驗證據的否證時，可以調整某些輔助的保護帶理論，而堅持核心理論的正確性，以此消解理論與經驗事實如何契合的不確定性。

觀性連接到知識命題的邏輯有效性上。由於主觀條件與客觀條件的結合方式經常因爲歷史的偶然條件（historical contingency）而具有多種組合的可能性，公開平等的討論只會讓各種可能的「理性」觀點平等地浮現。一個政策如果在最後得以做成，必須依靠某種超越這些同等理性的觀點之決斷，這個決斷在選取某一觀點時，邏輯上就是對其它理性論述進行排除。所以，本質上這種決斷就是一種支配性的權力。某一個知識觀點如果要從其它競爭性觀點中脫穎而出，上升成爲多數「共識」，它背後必然連結著某種權力架構。因此，知識的真理性格不會獨立出現，而是一種知識–權力綜合體（knowledge-power complex）。所以解析一套知識體系的「正確性」，就是要去解析這個「正確性」如何在各種變數互動下出現的歷史過程。[5]

對於知識與權力相結合的關係與作用，傅科曾經提出一個新穎的見地，那就是權力的有效行使並不是在於壓抑，而在於生產出有意義的事情。對傅科來說，近代科學知識與科學真理其實是在「古典時期」（也就是通常所謂的「啓蒙時期」）中被創建的人文科學（human science）中所產生，通過各種政治、經濟與社會制度的力量，用來規制與常態化個人的。換言之，知識的形成、檢驗與應用無不與權力運作密切相關。

> 或許我們也應該放棄那一整個讓我們做出如下設想的傳統，它讓我們想像知識只有在權力關係被終止作用才能存在；知識只有在權力的命令、要求與利益之外才能發展。也許我們應該放棄這樣的想法，那就是權力

[5] 這個不確定性是否會導致知識的「相對論」立場呢？邏輯實證論者相信，一切有認知意義的知識命題都有確定的真值，如果反對這樣的立場就是相對論，那麼這篇論文的確是支持知識相對論的。但是如果相對論指稱的是「所有一切知識的真值都是相對，因此本質上既無真也無假」，那麼我們就不是知識相對論者。主要的理由是，知識的真值必須依賴於知識創造者與接受者去決定在何種條件下，輔助條件已經圓滿地符合理論知識的要求。但是另一方面，人們的決斷是在某種程度上已經被界定清楚的理論知識與輔助條件下進行的，因此他們的決斷不能是任意爲之的。因此，這篇論文的立場是，主觀認定與客觀限定之間的結合並沒有一個超越時空的「本質上」確定，或「本質上」不確定的答案，而必須視歷史的偶然性條件而定，人只能在一定的歷史條件下認定他們的知識命題是「真的」、「正確的」或「理性的」，我們稱呼這種立場爲知識（或真理）的歷史主義。

使人瘋狂，因此，對權力的棄絕是知識成立的條件之一。我們毋寧應當承認，知識產生權力（不僅僅是因為知識能替權力服務因而被鼓勵，或是因為知識有用因而被權力使用）；知識與權力是直接相互包含對方；沒有一種權力關係不具備相對應的知識領域之建構，也沒有任何一種知識不同時預設與組建著某種權力關係。……簡言之，不是知識主體的活動產生了某種有益於權力或反抗權力的知識體系，而是權力-知識綜合體（power-knowledge complex），以及貫穿、構成權力-知識綜合體的過程與鬥爭決定了知識形式與可能的領域（Foucault 1980:27-28）。

這種權力-知識綜合體並不是通常意義下的「意識型態」，也就是說，掌權者爲了達到支配的目的，以掩蓋或扭曲「事實真相」的方式創造了一個「錯誤」的論述來欺瞞大眾，而如果言語論述遭遇被支配者「追尋真相」的抵抗，支配的權力菁英就會不惜以國家的體制暴力（司法系統、警察、以及軍隊）來壓制被支配者的反抗行動。然而，對傅科而言，這種「邪惡權力」與「純淨知識」的劃分事實上是過於單純，以致於不能有效地解析權力與知識的複雜關係。

如果權力只不過就是在壓抑，如果權力除了說不以外，啥事也不做，那你真的認為人們會服從它嗎？能夠讓權力運作良好，讓它為人們所接受，其實正是因為它不會以說不的強迫力重壓在我們身上，而是貫串並產生有意義的事情，它誘發快樂，形成知識，產生論述。權力必須以一種生產性的網絡來思考，這一網絡流過整個社會機體，其作用遠大於一個只有壓抑功能的負面情況（Foucault 1980:119）。

知識論述在組織與分類，決定我們如何理解世界，甚至於我們能知道什麼、能說明什麼。因此一項真理的成形蘊含著對其它真理所提供的因果秩序之排除，

這種排除不可避免的就會是一種權力支配的關係；反過來說，權力的運作如果要能得到大多數人的支持，它就必須提出某種世界觀來解釋事物的秩序，並且提供有效的操作技術來貫串並產生有意義的事物，以證明該世界觀的「真理性」。[6]

事實上，即使是公民會議的提倡者也意識到這種含藏在審議民主中的知識–權力現象。陳東升（2006）通過對國內已經舉辦的 15 次公民會議，將審議民主可能的限制分爲三類，對共識形成所牽涉到的不確定性因素做了一個比較全面性的探討。首先，「當一個社會在基本的信仰或價值體系有非常大的差異時，對於一個公共政策討論所憑藉的共善原則是很難有一致的看法」、「這樣的公共討論將會製造更多的衝突……，而不是像一些審議民主學者所主張的，是形成共識」（陳東升 2006：80-82）

其次，「公民會議的公共討論主要是透過理性對話來進行，也就是說討論的雙方必須在考量充分的資訊後提出具有邏輯上的一致性，並且是公眾可以接受的理由，這是一種理想的溝通狀態」。但是，「充分的資訊」不但受制於蒐集上時間的限制，更重要的是，參與會議的公民中，「教育程度越高的民眾，擁有越高的理解資料」、「那麼顯然公民會議是成爲遊說的場所」（陳東升 2006：86-88）。

第三，「政策制訂是公共事務，應該要有民眾參與討論的機會，但是政策制訂與公共討論過程也充滿著不同行動者透過管道進行政治操弄，……政策制訂與操弄主要是來自政治、社會或經濟菁英團體，因爲他們掌握最豐富的資源與人際關係，有足夠的能力和誘因積極的去影響決策和公共討論的內容」（陳東升 2006：93）。

[6] 不過，由於傅科欠缺知識內在不確定性這一概念，因此他的論證常常不自覺的走向一種實證主義式的歷史解釋。例如在《規訓與懲罰》中，他就企圖論證，人類社會（或至少是西方社會）已經從一個肉體折磨的社會，轉變而爲規訓的社會，而其目的則在於通過精密技術的設計與控制，更有效率地開發身體的效用。由於當代的權力－知識綜合體其生產性是更被提高，因此「霸權領導」的地位越到後來，就更加的細密與深入，而且更加不易讓人察覺，也就越形穩固。問題是，我們怎麼可能知道現今「霸權領導」的生產性高於往昔社會呢？因爲要回答這個問題，傅科就必須預設一個超越歷史的「權力生產性」之比較標準，而這正好違反了傅科本人對真理的知識論預設。

把上述三點連貫起來，公民共識會議的實踐經驗其實會存在著如下的情形：（1）由於處於不同價值世界，參與審議的公民們常常因此無法真正就審議的議題，通過相互的尊重與聆聽來達成共識；（2）在這個過程中，更有資訊處理能力，以及更具論述表達能力的團體，就容易成為公民會議中的主導力量；（3）因此秉持審議民主精神的公民會議，它的討論主軸常常就只是反映了來自政治、經濟或社會菁英團體的主流意見。

我們因此可以作如此的理論假定，在知識密度越高的議題上（如開放幹細胞研究、適當的匯率升降、大學的評鑑與定位等），「常民的智慧」越難在短時間內吸收「可閱讀資料」來進行實質有效的討論，公民小組只能在「可閱讀資料」所呈現的幾種主流看法中作選擇題，在這種情況下，菁英團體的主導權力就可以有最大的擴展。反之，如果爭議中的議題所牽涉到的背景知識是容易為公民們掌握的，公民審議就越能夠發揮它的影響力。

「高雄跨港纜車公民會議」提供了一個良好的具體案例讓我們來進行觀察。纜車興建一方面牽涉許多專技性知識（環境破壞、觀光效益、工程安全），然而另一方面，這些專技性知識所導出的結論卻都是一般民眾可以在憑藉日常生活經驗進行檢驗，因此「興建纜車」這一知識–權力綜合體的有效性在不同時刻受到不同團體（環保團體、在地業者、市政府等等）的衝擊，呈現不斷變動的不同組合，甚至於希望以「公正」、「公開」、「理性」的討論來解決爭議的公民會議，其舉辦本身也是變動中的知識–權力組合元素之一。

三、跨港纜車公民共識會議的實踐經驗

（一）、爭議的焦點與論述

2004 年前後，中央政府施政的主軸之一是「觀光客倍增計畫」，其中「恒春半

島旅遊線」、「高屏山麓旅遊線」、「雲嘉南濱海旅遊線」三線之規劃交集於高雄市，高雄市政府因此研擬一項「高雄國際觀光港旅遊線計畫」，以充分發揮高雄觀光旅遊的最大加成效益，而「跨港觀光纜車」就是這項計畫中的一個子項目（「高雄第一港口跨港觀光纜車公民共識會議」，可閱讀資料，頁 15）。

高雄市政府計畫興建的跨港觀光纜車是以串聯西高雄（包括壽山、旗津海岸及港口等區域）各景點，並銜接捷運系統的一個都市發展計畫。第一期路線起自捷運 O1（哈瑪星）站，跨過高雄第一港口銜接至旗津海岸公園，全長約 4.3 公里。第二期路線起自捷運 R8（新光）站，跨過中島加工出口區銜接旗津海岸公園，全長約 3.2 公里。第一、二期路線總長約 7.5 公里（請見附錄一）。整個工程以 BOT 或 ROT 方式辦理，預定 2005 年動工，2006 年完工營運，預估經費爲 10-25 億元（高雄市政府 2004a）。高雄市政府爲此計畫提出頗爲宏大的遠景：

一、 搭配 95 年底捷運通車及輕軌建設，串聯高雄市特有河、海、港、山等自然資源，促進捷運提昇運量。

二、 以新光碼頭為水陸觀光轉運中心，發展愛河觀光船、環港觀光船及藍色公路，更可搭配高鐵、高雄國際機場，建構便捷的陸、海、空 3D 運輸系統，形塑高雄都會水岸型國際觀光旅遊線。

三、 以海洋新絲路為總目標，發展高雄成為國際觀光中途站之概念，打造高雄成為國際觀光港市。（高雄市政府 2004a）

2001 年高雄市府工務局提出興建跨港纜車計畫，初步評估爲可行，市府也宣稱在委託中山大學所進行的民意調查中，贊成興建纜車之比例爲 73%（有效問卷 1142 份）（高雄市政府 2004b）。2003 年市府都市發展局再就此計畫委託中山大學進行先期評估作業，並委請中興工程顧問公司進行細部規劃。

然而，這個在市政府描繪中令人炫目的「國際觀光港市」建設，在當地生態

團體眼中，卻完全是另一種意象，「纜車興建將帶來城市美學地貌丕變——旗后山、打狗隙、柴山、海港，海天一色的城市意象將被電纜線切割」，而且「纜車經過旗津區的旗后砲台（二級）、旗后燈塔（三級），與鼓山區的雄鎮北門（三級）、打狗英雄領事館（二級）等四個古蹟區的上空，景觀環境地景完整性被破壞」(「高雄第一港口跨港觀光纜車公民共識會議」，可閱讀資料，頁 19-20）。

除了「城市美學」的巨大差異外，第二個是對生態環境破壞的爭議。反對興建者認爲，柴山地區有豐富之動植物生態，甚至有保育類之台灣獼猴，規劃中的纜車觀光路線不但因爲開發面積過大可能會對柴山生態影響，而且纜車就在柴山設立場站，觀光客的流量增加將對柴山原本豐富的「自然資源寶庫」產生無法復原的傷害。然而，贊成興建者卻論證道，纜車規劃路線所經區域並非獼猴或特殊動植物主要棲息地，而是長期以來人爲開發與活動地區。更重要的是，本案規劃開發面積不大，不但對柴山生態影響不嚴重，反而可藉由本案的開發減少影響生態更劇烈的各式車輛之進出。

第三是工程興建之安全性問題，反對興建者認爲，纜車工程有嚴重的安全性問題無法克服，如旗津海岸公園的海岸侵蝕問題、南柴山地區易產生邊坡滑動與崩塌破碎的潛在危機、哈瑪星地質鬆軟、港口瞬間風力過高等等。相對於「城市美學」、「人文地理」等高度價值選擇的問題，工程安全是比較技術性的討論，容易有明確的答案，也是學者專家最擅長的場域。市府委託的中興工程顧問公司在計畫書中就羅列了詳細的資料，說明柴山原則上就屬較安全的開發基地，而且未來工程也會採取種種防護措施，來「適當地」解決工程安全問題（相關工程細節的描述，見可閱讀資料，頁 27-32）。這些詳細而難以被一般公民所反駁的技術細節，原本應屬於市政府官員說服公民小組的優勢，但在後來卻因爲對官員態度的信任危機而成爲翻盤的重點（請見第 24-26 頁）。

第四則是關於興建纜車的運輸與商業效益。由於市府的計畫書並無較精密的

估算，工作團隊根據載客量多寡進行了兩種設算。在樂觀（也就是載客量多）的情形之下，纜車每公里的票價約為 15-20 元，所以全程票價約為 112.5-150 元；在悲觀的情形下，每公里的票價則需要調高到 35-45 元，所以全程票價約為 262.5-337.5 元。兩種價格都將使得纜車的通勤運輸功能大為降低，經濟效益的降低使得路線規劃與修正成為討論的焦點（詳見可閱讀資料，頁 41）。

（二）公民共識會議的引進時機：知識與權力的糾結

2004 年高雄市政府公教人力發展局委託台大社會系為主的工作團隊，舉辦「高雄第一港口跨港觀光纜車公民共識會議」，對這項公共政策所牽涉到的人文歷史衝擊、商業利益與工程安全等不同觀點的衝突，尋求解決的共識。筆者當時為該計畫的工作人員之一，負責聯繫各方人士，邀請他們參與會議的準備工作，並提供各方面資料以撰寫可閱讀資料。在這篇論文中對公民會議與審議民主的反省，主要就是依據舉辦這次會議的行政經驗、會議資料的蒐集準備與事後的訪談記錄為主。

為求平等、公開地呈現各個爭議中的觀點，工作團隊依照先前所介紹的會議程序，必須先準備可閱讀資料，以便在第一階段的預備會議中，讓公民們閱讀，熟悉各種必要的知識，而為了確保可閱讀資料能夠平等、公開地呈現各方面的觀點，就必須組織一個執行委員會（steering committee），將各種觀點的代表人物都盡可能地囊括進來，以監督包括可閱讀資料在內的各種會議準備工作是維持其平等與客觀的立場。為了組織這樣的執行委員會，當時工作團隊計畫邀請各方面的代表，包括市府人員、環保團體、工程專家、觀光協會等。在種種爭議中，基本上觀光協會對纜車興建是贊成的，不過他們的問題是在於路線規劃所牽涉到的商業利益。工程專家基本上則習慣於將問題化約為技術問題，也就是要工程技術與安全係數之間的關係，對興建與否也沒有強烈的好惡。因此在這個議題上，主要

是以在地生態團體跟市政府之間的爭議較大。

以公民會議建立一個理性的、平等的、公開的討論空間來解決爭議，是工作團隊當時的初衷。然而，在拜訪生態團體並邀請他們加入執行委員會時，生態團體的許多成員卻抱持著冷淡而疑慮的態度。事實上，即使是在公民會議舉辦過後，並受到參與公民們的肯定，相同的疑慮也仍然存在於某些積極參與會議的公民心中：

受訪者 K-4：我們嗅出一個味道，真的是，我也四十七歲了啦，××先生他都五十歲了，大家在社會上這樣喔，不是那麼簡單的，這個公民共識會議應該是市政府都還沒做這個以前，××先生不是提出來講，什麼招商 DM 都印出來了，幹嘛還要開這個公民共識會議，這不是……

訪員：我們也不知道他已經把這個東西弄出來了。

受訪者 K-4：這個不關你們的事啊，我們等於是好像他敵不過環保，敵不過人文古蹟，敵不過地質的和生態的，然後再找一個社會團體大眾來好像看能不能扳回一城，我們是很小心啦，我們基本上會發言的這些人都很小心，有覺得喔？（台灣大學社會學系，2004，「跨港纜車公民共識會議」深度訪談逐字稿，受訪者 K-4，頁 5。）

明白地說，在地生態團體與參與會議的公民們，一開始對公民會議的「理性的」、「平等的」、「公開的」討論就抱持著高度懷疑，其理由是市政府在這之前已經完成工程評估作業、宣稱有 73%的民意支持興建、甚至於都已經委請中興工程顧問公司進行工程細部的規劃，一個宣稱基於「理性的」、「平等的」、「公開的」基礎來尋求共識的公民會議在這個時候推出，對許多質疑者而言只是市政府「敵不過環保，敵不過人文古蹟，敵不過地質的和生態的，然後再找一個社會團體大眾來好像看能不能扳回一城」。

這些質疑並不是沒有道理的，公民會議的共識結論因爲強調是「理性審議」，比傳統選舉民主更具知識性、更爲優質，因此公民會議所達成的「共識」常常成爲官員回覆立委的良好擋箭牌。[7]台灣的公民會議在 2004 年到 2005 年之間舉辦的次數暴增，委託辦理的多半是政府單位，僅僅是全國性與直轄市以上規模的公民會議就多達九件，如果再加上青輔會的「青年國是會議」、2004 年的七大議題與 2005 年的三大議題，台灣舉辦直轄市以上層級的公民會議的次數非但遠超過東亞各國，而且追平了發源地丹麥的歷年總數（附錄二與三），其中議題包羅萬象（丹麥的公民會議大多數集中在科技議題上），公民共識會議在當時隱然成爲政府決策機制的另類合理性來源之一。

高雄跨港纜車的興建爭議主要集中在人文生態 V.S.經濟發展，在發展主義居於優勢的台灣，高雄市民的選擇（73%贊成興建）其實並不令人意外。可以預期的是，從市民中隨機抽樣所得的結論也應該大致相同，因此公民會議的共識方向基本上是有利於提倡興建的一方。在這種可預期的情形下，舉辦一個宣稱既有的「知識」深度、又有「民主」依據的「理性」、「公正」、「中立」之會議，可以提供市府官員另一個有力的證據，來支持纜車興建的確是正確的決策，同時也會把生態團體擠壓到一個較「不民主」，也較「不理性」的位置上去。這不只是生態團體對公民會議所理解的戰略性權力功能，事實上也是公民小組的某些成員「嗅出一個味道」的「常民智慧」。

（三）、預備會議的波折：公民會議的輔助條件是真是假？

正因爲生態團體理解到公民會議有這種通過知識論述爲權力支配進行定調的作用，是另類型態的知識–權力戰場，所以形塑有利於生態團體的共識結論就成爲生態團體爭取勝利的標的。爲了將他們的主張順利寫入結論報告，生態團體動員

[7] 在「代理孕母」這個議題上，有一位女性立委就跟筆者抱怨：「公民會議到底是什麼東西呀？我跟衛生署長質詢爲何要通過代理孕母，結果他只跟我說，這是公民會議的共識，20 個人開會的結果！」

了許多人報名參加公民小組，試圖以「人海戰術」在 20 人的公民小組取得人數優勢。很不湊巧的是，據生態團體所稱，他們所動員的人無一被選上，而第一階段的預備會議結束之後，公民小組的意見，也正如民意調查所顯示的，基本上是傾向於同意興建。兩件事情加在一起「驗證」了公民共識會議果然又是市政府的一項「奧步」，是繼先前的評估作業、民意調查之後，藉「審議民主」來形塑纜車興建乃是全市民的「共識」的定調手段。於是，生態團體邀請民意代表，召開記者會，強烈批評主辦單位挑選參與公民的程序有瑕疵，刻意操弄公民會議的共識結論，要求在執委會上重新公開抽取參與公民代表，在主辦單位負責人拒絕之後，生態團體在執委會的代表因此退出執委會以示抗議，並不再爲公民會議背書（陳東升 2006: 96）。[8]

另一方面，公民會議的主辦單位負責人則在發佈的新聞稿中則強調，「公民會議在西方已經行之有年，從來沒有任何介紹公民會議的文獻指出說公民小組的抽取必須由執行委員會來進行，但都強調公民會議的執行過程必須『透明，留下記錄』，他們抽取公民小組成員的過程，由於全程錄音，且做成會議記錄，完全符合『透明，留下記錄』的原則，程序上毫無瑕疵可議之處」。因此，「他相信絕大多數的生態團體應該能夠信任他們辦理公民會議所秉持的『獨立、中立、公開、透明』的精神，少數一兩個人的質疑和單一社團的行動，不能代表高雄生態與文化團體，也不能折損關切民主深化的人們透過公民會議來討論公共議題的努力」。[9]

就筆者的接觸所及，整個工作團隊的確對結論報告的立場抱持開放的態度，而且在一開始討論是否舉辦公民共識會議時，便一再對市府官員強調「共識」是沒有任何預設立場的。對於公民小組的抽選，工作團隊也的確沒有任何偏好。但是，**純就技術上而言**，公民小組的「分層抽樣」是無法完全「中立」地進行的，主要的理由有兩個：

---

[8] 《台灣時報》（呂佩琍，2004）、《自由時報》（蔡佳蓉，2004）、《民眾日報》（崔家琪，2004）。
[9] 跨港纜車公民共識會議新聞稿。

第一，在抽取公民小組人員時，爲了趨近公民母體（即高雄市民）的特質，工作團隊以性別、年齡、教育程度和戶籍地進行分層隨機抽樣，因爲每一個項目又可細分爲若干項（如教育細分爲國中小、高中職、大專、研究所），因此最後所有可能的不同組合（也就是 cell 的總數）會高達上數百個。由於報名人數僅僅爲 145 人，每一個 cell 是無法達到分層隨機抽樣上一般要求的 5 個樣本以上。在這種情形下，對人員的抽取進行一些「主觀」的修正是不可避免的。

第二，即使如此，因爲公民會議採取自願報名的方式，因此在取樣上就已經存在誤差，會來報名參加公民會議的人很可能與一般的高雄市民的有所差異。與其它公民會議類似的現象是，跨港纜車公民會議的參與者過半是大專以上學歷、能夠在公眾場合中以辯論方式闡述自己觀點的人。事實上，即使我們「刻意」將其它低教育程度的報名者納入，他們在會場上也多半是無聲而被領導的一群。換言之，公民會議的「理性」、「公開」與「公正」其實是習於論辯、有時間吸收各種細節知識、通常是白領專業人士所熟悉的「理性」、「公開」與「公正」。

高學歷者在公民會議中向來有較高的發言比率。全民健保公民會議中，大專學歷以上者發言比率爲 53.7%，2005 年的產前篩檢與稅改公民會議則分別爲 70% 與 88%（陳東升 2006）。事實上，公民會議的主持工作重點之一就是避免高學歷者主導討論，所以這些高比率已經是在會議主持人有意識地提升低學歷者的發言機會下的結果。弔詭的是，這樣的舉動對高發言比率的參與者而言，反而會認爲是主持人在「主導」公民會議的結論：

訪員：　你覺得這個報告是不是大家的共識？還是只反映了少數主流的意見？

受訪者 F-8：　我覺得說不是少數啦，是說大家還沒有成熟的共識。

訪員：　你所謂還不是很成熟……

受訪者 F-8： 因為大家對於開會的程序還不是很清楚，尤其不是我們在主導，是你們在主導我們。

訪員： 我們沒有主導呀！

受訪者 F-8： 有呀！主持人在主導呀！他控制時間，我們沒有自己訂呀！我來開的話就放給你們開，自己來選主席，我議題丟給你們這是大家沒有會議的意識。

訪員： 你覺得是我們在主導你們走向興建的結論嗎？

受訪者 F-8： 其實你們在第一次就講針對過港纜車是觀光用，這已經很清楚

（台灣大學社會學系，2004，「跨港纜車公民共識會議」深度訪談逐字稿，受訪者 F-8，頁 10）

很清楚地，公民會議是否秉持了「獨立、中立、公開、透明」的精神，是無法單單通過學者設計出來的嚴謹議程就能夠達成的，而是需要參與者共同認定某些「輔助條件」[10]爲真才能成立的，換言之，理性共識之所以可能達成，一個關鍵性的步驟是對什麼是滿足「理性」、「公正」的「共識」要先有共識。因此，即使工作團隊對參與公民的抽樣並沒有刻意操弄，公民會議所標榜的「理性、公開、公正」作爲一種審議民主的核心價值是否能體現在結論報告中，還是有賴於參與公民對「輔助條件爲真」的主觀認定。

生態團體或許也同意審議民主的「理性、公開、公正」論辯的核心價值，但是基於對輔助條件不同的判斷，以致於對公民會議是否能夠達成「理性、公開、公正」的討論，生態團體與主辦單位負責人存在著相反的看法。如果生態團體有足夠的統計知識，把攻擊力量集中在這次會議的抽樣技術問題的話，那麼在樣本代表性存在著現實上無法克服的限制下，跨港纜車會議即使有審議的共識，這個

[10] 這些輔助條件包括，跨港纜車公民會議的執委會公正地選取授課之專家學者、執委會公正地抽取公民小組的人選、可閱讀資料公正、客觀、詳細地陳述了各種爭議中的觀點、主持人公正地讓所有觀點有平等的發言機會、公民小組不能以個人利益爲論證理由，而以共善爲最高考量、公民小組除了可閱讀資料與會議中專家學者的資訊外，不受其他非理性因素的考量……，等等。

共識也不能說是具有民主的平等參與，它只是在「某種選擇」下的「某些」公民的共識罷了，這正是生態團體想要證明之事，不過由於這個輔助條件沒被繼續檢視，因此跨港纜車公民會議就仍然被認知爲「理性公正」而繼續舉辦下去，生態團體的代表因此選擇退出執委會，以消極的方式表達他們對公民會議「理性公正」的質疑與抗議。

（四）正式會議、共識的形成與後續發展

雖然說公民會議的「理性」、「公開」與「公正」的討論存在著主觀判斷的空間，但是單純地把公民會議當成市政府在民調的支持下，希望達成興建纜車共識的工具，那也同樣貶低了公民會議所發揮的多元審議作用。如前所述，公民小組在一開始的基本態度是支持興建纜車的，其理由就是他們對觀光纜車可能帶來的經濟利益之期待。這種期待其實在會場外就已經形成一種外在壓力，穿透到議場內，使得公民小組的某些成員在發言時不得不謹慎小心：

受訪者 K-4：但是我在這邊做生意，我做這個，我也要保護我自己啊，我不要樹敵太多啊……。要做纜車這個就是哈瑪星人啊，我也知道啊，我還不是自己去打聽，自然就有人告訴我（台灣大學社會學系，2004，「跨港纜車公民共識會議」深度訪談逐字稿，受訪者 K-4，頁 8。）

另一方面，因爲參與的公民都是在地居民，許多人對當地自然與人文條件都相當熟悉，更因爲這個建設直接影響到他們的生活品質與安全，所以參與的公民動機強烈，而且熟悉相關背景知識。他們最主要的疑慮是，高雄市政府四年來持續進行的工程其專業性不足，而且作業資訊不夠透明，難以說服民眾。即使經過與專家學者的討論，整個工程的施工安全與經濟收益仍然存在著許多爭議的空間。因此，一開始在預備會議中，公民小組其實是在一種知識上不太確定市府對

整個計畫是否仔細評估，但對觀光纜車提高經濟收益又有所期待的狀況下，站在傾向興建的立場。

但是，這個微妙的諒解氣氛卻在正式會議中被市政府官員自己給破壞了。代表市府的都發局局長與科長在會議中面對公民小組的質疑時宣稱，「反正這個工程沒有太大，如果將來大家覺得蓋起來不夠好，那就再拆掉就好了」。官員的這種態度「證實」了民眾心中的疑慮，那就是市府對整個工程的安全與經濟收益是沒有仔細考量過的。對於工程安全等問題，民眾因此無法信任官員，以及他們的先期計畫書，只能展開自力救濟，仔細地再重新考慮過工程安全與經濟收益等問題。當細節越被放大檢視時，不確定性的環節就越談越多。

訪員：　　好，那就是說你對這個跨港纜車，你之前是支持還是反對？

受訪者 A-1：我本來就沒有（反對），我本來是覺得我們高雄要蓋這個跨港纜車，第一次聽到我就覺得很高興。

訪員：　　很高興。

受訪者 A-1：能夠帶動高雄經濟繁榮嘛，對啊，我是在，有在想。

訪員：　　那像你剛才有講到說我們擔心它的安全嘛！

受訪者 A-1：對對，安全。

……

受訪者 A-1：喔，那我是發現說有的，我有聽到一部份他是說如果我們要蓋這個纜車，他說萬一蓋的不好，他說這個工程沒有太大，說如果不好，那就把他拆掉，這個我聽了就，對啊，不可以這樣做。

訪員：　　你是說那個官員吧。

受訪者 A-1：對啊。

訪員：　　他那一句，他那一句一直讓人……

受訪者 A-1：對啊。他說如果不好那就把繩子拆掉……。我們如果計畫要做，本

來就要做好，蓋得漂亮又能引起別人來坐，又能帶動經濟繁榮，要做就要做好，不能說蓋不好萬一怎麼樣就把它拆掉。那我是，算是我們的負擔啦，對不對？這樣不行。（台灣大學社會學系，2004，「跨港纜車公民共識會議」深度訪談逐字稿，受訪者 A-1，頁 10。）

會議的共識方向因此開始從原先傾向興建，修正爲最後的「有條件興建」。「有條件接受（興建纜車或代理孕母）」一直是公民會議的主要結論形式，這個形式既可以說是理性的審議，其實也是各種論述在支配行動上妥協的結果。在跨港纜車公民共識會議中的結論報告中，85 大廈（纜車架設的支點之一）的居民把他們對工程安全疑慮寫入，哈瑪星商圈的路線被保留，生態團體一方面因抽樣問題「退席抗議」，另一方面繼續透過「戰友」在場內要求路線不得經過柴山，這些不同立場的要求因爲市政府官員的拙劣演出而各自找到抒發的機會，最後才出現我們看到的「有條件興建」（詳細內容請見「跨港纜車公民共識會議」結論報告）。公民們當然會有他們理性審議的論述，但是這些論述與背後想要進行某種支配行動是無法分開的，如果我們一定要說，公民們在會議中的審議是以「共善」爲最高考量，那麼我們應該也要理解到，各個團體其實都想把他們所關心的議題定義爲「共善」，加到其他公民頭上，只是在這種論述支配行動上相持不下，[11]最後只好「有條件接受」。

結論報告於 2004 年 11 月 27 日公佈之後，當時的高雄市長謝長廷隨即於 11 月 30 日的市政會議中表示，將在 12 月做出政策性決定，以決定是否興建，如何避開爭議性路段。最後，重新規劃的路線改由旗津到新光碼頭，完全避開了先前上柴山與跨港兩段爭議性路線。重新規劃的路線符合了各方面的期望。觀光纜車還是要興建，滿足了想從中獲利的商家之期待，避開柴山路段則讓生態團體大獲

[11] 相持不下其實有許多狀況，很多時候僅僅是有些公民因爲開會時間太長，體力不繼，只好選擇妥協。

全勝，纜車不再跨港也使得文史工作者不必煩惱「切割天空線」的「城市美學」，高雄市政府獲得尊重民主審議的美名，而提倡公民共識會議的學者則再度獲得證據支持，公民會議可以提升民主參與與公民的「政策知能」，達成以共善爲目的的理性結論。

然而，事實上，對於路線的重新規劃，都發局的兩位官員都證實了，結論報告對行政機關事實上是沒有影響力的，而是謝長廷市長一個人「決定更改原規劃」所發揮的關鍵性作用（謝淑貞 2007：120-121；123）。更出人意表的是，新路線的開發計畫(「高雄和港觀光轉運系統設施興建營運 BOT 案」)卻遲遲無法成功發包，先前參與投資的偉日豐公司在許多投資與路線規劃的細節上，無法與市政府達成「共識」，結果是該公司自行撤案。新市長陳菊在台北市貓空纜車的成功之後，重提此案，然而高雄市已經經歷了另一次市長與市議員選舉，有著不同的權力組合。公民會議的審議共識之效力也因此變化得很快，一位新科議員就如此表態：「若是議會不能作不同的決定，那就由公民會議來決定所有的議題，又何需議會和代議制度，公民會議結論只是參考依據」（謝淑貞 2007: 131）。

四、結語：多元審議

本文論證，公民共識會議作爲審議民主在台灣的實踐方式存在著「知識原則」與「民主原則」的相互頡抗。民主原則是指「公共決策必須立基於多數人的偏好」，也就是多數決，而知識原則是指「公共決策必須立基於（比常識）更好的專業知識」。由於更好的專業知識經常識由少數的學者專家所掌握，因此知識原則其實會傾向菁英主義的專家政治。因此把「審議」跟「民主」放在一起，就會產生公共決策到底要立基於多數人的偏好，還是少數人的專業知識的問題。審議民主提倡者對這一矛盾的解決的方式是將民眾的審議知識水準提高到專業知識水準，那就在維持了民主多數決的同時，也提升了民主討論的「品質」。然而這樣的主張其實

就隱含著：（1）公共決策應該立基於更好（更理性、更客觀、更正確）的專業知識，（2）在公共決策中，少數人的專業知識的確優於多數人的常識。因此唯有提高常民的審議能力，才能真正提升公共政策的品質。

審議民主之所以有別於選舉民主，正是在於它這種「知識」特徵。但是，我們通過對知識具有內在不確定性論證，一種知識論證之所以能夠從其它競爭論述中脫穎而出，上升爲主流說法或「共識結論」，必然涉及到將其它論述排除的權力支配行動，因此知識與權力是一個互相孕生的有機體。在公共決策的爭論中，沒有不具權力意涵的知識論述，也沒有欠缺相應知識建構的權力能夠有效地被施行。也因此，真正對公共決策產生影響力的不會是單純的「理性客觀」的知識，而是知識–權力的有效組建與管理，如何產生知識與權力的有效組合則必須視不同的歷史條件而定。跨港纜車公民會議的舉辦、爭議到最後的影響力就是知識與權力在不同條件下不斷組合的結果。

舉例而言，跨港纜車公民會議最後雖然達成了結論共識，但「跨港纜車公民會議的結論是理性地、公正地、公開地以共善爲最高考量之共識」這一理論命題要能夠成立，需要相關的輔助條件在經驗上不僅窮盡一切可能，而且一一成立，也就是說：執委會公正地抽取公民小組的人選、主持人公正地讓所有觀點有平等的發言機會、公民小組不能以個人利益爲論證理由，而以共善爲最高考量、公民小組除了可閱讀資料與會議中專家學者的資訊外，不受其他非理性因素的考量……，等等。對願意繼續支持審議民主的人來說，這些輔助條件如果有缺失，都是下次舉辦公民會議有待克服的「技術性」問題，「跨港纜車公民會議的結論是理性地、公正地、公開地以共善爲最高考量之共識」作爲最高信念還是可以成立、甚至於繼續得到驗證的。這篇論文並不是在論證這樣的信念是錯誤的，而是在論證這種信念的成立是需要個人主觀判斷上的支持，經驗事實本身無法「客觀地」支持審議民主的理想。

相對地，如果有人質疑這樣的信念（如生態團體），他們是可以不斷地審視各個輔助條件的細節，找出其中的「問題」。由於知識的內在不確定性，再理性的論證總是會有邏輯缺口，也就是總是能夠找到「問題」。例如：執委會在技術上並無法公正地抽取公民小組的人選（所以很難講具有民主的平等與多元參與），主持人也不見得能公正地讓所有觀點有平等的發言機會（因爲學歷高的成員會主導議程），公民小組的成員（也是路線經過的商家與住戶）其實是有以個人利益爲最高考量，而且公民小組除了可閱讀資料與會議中專家學者的資訊外，其實是一直受其他「非理性」因素的考量（市政府的舉辦動機、場外觀光協會、生態團體等的壓力）。

與選舉民主相較，審議民主的好處是面對一項公共爭議時，能夠經由多元的知識觀點，進行比一般常識更有邏輯性的探討，把相關涉及到的輔助條件，以及各種論述形式盡可能地羅列出來，使得人們在下決斷之時，擁有更多判斷的可能性，這樣的審議行動是可以增益民主的多元性質。然而，正因爲審議民主是一種倚賴知識爲工具來進行的權力支配活動，它無疑地也會賦予擅長知識論證的公民更大比例的支配權力。這種「知識的權力支配」其實是帶有專家政治的氣味，審議民主如果要避免這種缺點，就要把知識的不確定性放到跟共識一樣重要的位置。由於知識具有不確定性，每一次會議達成的共識只是某種具體的歷史條件下，知識與權力組合的一個「暫訂協議（modus vivendi）」[12]而已。只要不同意審議民主的某一種具體實踐方式，或是某一個共識結論的人，在蓄積足夠的知識能力時，

[12] 我們在此借用了 John Gray 所提倡的概念，Gray 論證道，「從洛克與康德到羅爾斯與海耶克，世代相傳的自由主義思想家皆接受『生活之良善乃彼此衝突』這項事實，他們也一致承認，若要平息這些價值衝突，必須付出代價。儘管如此，這些自由主義思想家無不殫精竭慮，嘗試尋究那得以超脫這些衝突的正當性原則與正義原則。但是，如果正義的主張包括了無法自相比較且共量的價值，那麼，這種自由主義的計畫就窒礙難行。我們應當採納另一種自由主義的哲學，其主導性之理想不再是理性共識的妄想，也不是『合理性之異議』（reasonable disagreement）的觀念，而是在那些彼此差異的生活方式當中，努力尋求暫訂協議」（Gray 2000: 48-49）。Gray 把這種激進多元主義的自由主義（radical pluralist liberalism）之必要性歸結於人類社會中價值的不可共量，但是本篇論文的立論根據則是知識的內在不確定性；我們同意共識是一種「暫訂協議」，但是這個暫訂協議不是如自由主義者所言，可以「自由地」選擇的，而是在一定的權力支配架構下的選擇。

是可以對相關的議題與輔助條件再次提出爭議的。因此審議民主如果要在實質上更兼顧審議與民主，就應該以更長的時間、用更多元的方式、在更多樣的場合中進行，而不能只侷限在短時間內，通過一系列嚴格設定的會議流程，就假設能夠使「較佳的議論得以勝出成爲政策主張」。換言之，承認「知識內在不確定性」爲出發點，比較能夠化解「審議」與「民主」之間的緊張性。

由於知識的正確性取決於輔助條件是否達到理想狀態的主觀認定，這就意味著「正確的」知識是一個歷史的概念，隨時間流變而變化，因此對公共事務的審議必然是一件永遠的現在進行式，而沒有完成的一天。然而，最終的真理不可知，論辯可以無限延伸，現實的政策卻必須在有限資訊的條件下進行決斷，因此公共政策的決斷最後畢竟只能訴諸多數人主觀意志的累積，這不是說多數人的決斷具有真理，反而是說，正因爲我們必須在不知道最終的真理的情況下做決斷，因此實際決策只能滿足於多數人的選擇，因此共識做爲政策決議的效力也不應該大於代議民主。這意味著審議民主中的「知識原則」必須遵從「民主原則」，因此審議民主的實踐終究只能是作爲代議政治的運作下的一環，而不是另一種更「優質」的民主。[13]但是要更細密地論證這個問題，必須重新探討代議政治的政治哲學與形成歷史，不同的國家、不同的歷史條件將會形成審議民主與代議民主的不同關係。所以，當我們移植丹麥的公民會議作爲台灣審議民主的主要模式時，我們必須去理解台灣的審議民主與代議民主在台灣具體的歷史條件下要保持何種運作關係，如此才能有助於我們評估移植審議民主到台灣的實際效果，以及審議民主與代議民主在台灣必須維持什麼樣的關係。由於篇幅的限制，這個重大議題只能在另一篇論文中來處理。

[13] 感謝審查人對審議民主與代議民主要維持何種關係的提醒。

附錄一：



資料來源：高雄市政府（2004a）。

附錄二：

2001-2006 年舉辦之公民會議

辦理日期	討論議題	行政單位層次
2001/11	全民健康保險醫療資源分配	全國性
2004/6	北投溫泉博物館何去何從	社區性
2004/9	代理懷孕	全國性
2004/11	跨港纜車	直轄市
2004/11	北投舊市區更新	社區性
2004/11	北投舊市區更新(網路公民會議)	社區性
2004/11	大漢溪生態保育	社區性
2004/12	稅制改革	社區性
2005/1	全民健保永續經營	全國性
2005/3	宜蘭科學園區開發	縣市
2005/3	能源政策與京都協議書內容	全國性
2005/5	動物放生行爲規範	全國性
2005/5	產前篩檢與檢測	全國性
2005/7	稅制改革	全國性
2005/9	派遣勞動	全國性
2005/10	汽機車總量管制	直轄市
2006/1	如何訂定合理水價	全國性
2006/11	觀光與在地生活共享的淡水小鎮	社區性

資料來源：整理自陳東升（2006）、謝淑貞（2007: 53）。

附錄三：

實施公民會議的國家與次數

國家	次數	國家	次數
阿根廷	2	日本	3
澳大利亞	1	荷蘭	2
奧地利	1	紐西蘭	3
加拿大	4	挪威	2
丹麥	19	韓國	2
法國	1	瑞士	3
德國	1	英國	2
以色列	1	美國	2

資料來源：二代健保公民參與組委託研究計畫，2004。http://tsd.social.ntu.edu.tw/whatiscc.pdf。

參考書目：

呂佩琍，2004，〈跨港纜車公民會議代表抽籤疑不公〉，《台灣時報》，11 月 19 日，版 12。

高雄市政府，2004a，《高雄第一港口跨港觀光纜車計畫》。

高雄市政府，2004b，《高雄第一港口跨港觀光纜車設置興建議題相關說明》。

陳東升，2006，〈審議民主的限制-台灣公民會議的經驗〉。《台灣民主季刊》3(1)：77-104。

陳東升、林國明，2005，〈審議民主、科技決策與公共討論〉。《科技、醫療與社會》3：1-49。

崔家琪，2004，〈跨港纜車公民會議疑黑箱作業〉，《民眾日報》，11 月 19 日，版 22。

蔡佳蓉，2004，〈跨港纜車公民會議抽籤惹爭議〉，《自由時報》，11 月 19 日，版 14。

臺灣大學社會學系，2004a，「跨港纜車公民共識會議」深度訪談逐字稿。

臺灣大學社會學系，2004b，「高雄第一港口跨港觀光纜車公民共識會議」可閱讀資料。

臺灣大學社會學系，2004c，「跨港纜車公民共識會議」結論報告，http://zhncku.med.ncku.edu.tw/web/uploads/digilive/197_1.pdf，取用日期：2008 年 3 月 27 日。

謝淑貞，2007，《公民會議對公共政策的影響－以高雄市第一港口跨港纜車公民會議為例》。高雄：國立中山大學政治學研究所碩士論文。

Bohman, James and William Rehg eds., 1997, *Deliberative Democracy: Essays on Reason and Politics*. Cambridge: The Massachusetts Institute of Technology Press.

Christiano, Thomas, 1997, “The Significance of Public Deliberation.” Pp. 243-277 in *Deliberative Democracy: Essays on Reason and Politics*, edited by James Bohman and William Rehg. Cambridge: The MIT Press.

Dahl, Robert A.著、張明貴譯，1989，《多元政治參與和反對》。台北：唐山出版社。

Dryzek, John S. 2000, *Deliberative Democracy and Beyond: Liberals, Critics, Contestations.* Oxford: Oxford University Press.

Elster, Jon., 1997, “The Market and the Forum: Three Varieties of Political Theory.” Pp. 3-27 in *Deliberative Democracy: Essays on Reason and Politics*, edited by Bohman, James and William Rehg. Cambridge: The MIT Press.

Estlund, David, 1997, “Beyond Fairness and Deliberation: The Epistemic Dimension of Democratic Authority.” Pp. 173-200 in *Deliberative Democracy: Essays on Reason and Politics*, edited by Bohman, James and William Rehg. Cambridge: The MIT Press.

Foucault, Michel, 1980, *Power/knowledge: selected interviews and other writings.* New

York: Harvester Wheatsheaf.
Gray, John 著、蔡英文譯，2002，《自由主義的兩種面貌》。台北：巨流。
Habermas, Jurgen, 1997, "Popular Sovereignty as Procedure." Pp. 35-63 in *Deliberative Democracy: Essays on Reason and Politics,* edited by Bohman, James and William Rehg. Cambridge: The MIT Press.
Kuhn, Thomas S.著、王道還編譯，1969，《科學革命的結構》。台北：遠流。
Lakatos, Imre, 1970, "Methodology of Scientific Research Programmes." in *Criticism and the growth of knowledge,* edited by Imre Lakatos and Alan Musgrave. Cambridge: Cambridge University Press.
Polanyi, M., 1974, *Personal Knowledge*. Chicago: University of Chicago.
Schumpeter, Joseph, 1947, *Capitalism, Socialism, and Democracy.* New York: Harper & Brothers.
Sismondo, Sergio 著、林宗德譯，2004，《科學與技術研究導論》。台北：群學。

作者簡介：
蔡宏政，南華大學應用社會學系副教授。主要研究興趣爲國際政治經濟學、發展社會學、全球化理論、中國發展與福利體制、公共決策中的知識與權力。